

Sygn. akt XXV C 2270/18

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 13 listopada 2019 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie XXV Wydział Cywilny

w składzie następującym:

**Przewodniczący: Sędzia Sądu Okręgowego Paweł Duda**

Protokolant: sekretarz sądowy Malwina Szcześniak-Adamczuk

po rozpoznaniu w dniu 30 października 2019 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa **Gminy Miasta M.**

przeciwko **Wojewódzkiemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w W.**

o stwierdzenie obowiązku złożenia oświadczenia woli, ewentualnie o zapłatę

I. oddała powództwo główne i powództwo ewentualne;

II. zasądza od Gminy Miasta M. na rzecz Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w W. kwotę 10.817 (dziesięć tysięcy osiemset siedemnaście) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sygn. akt XXV C 2270/18

## UZASADNIENIE

**wyroku z dnia 13 listopada 2019 r.**

Pozwem z dnia 22 października 2018 r. Gmina Miasta M. wniosła o:

1. wydanie przez orzeczenia stwierdzającego obowiązek pozwanego Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w W. złożenia oświadczenia woli, w którym pozwany zobowiąże się do wypłaty na rzecz powoda dofinansowania w kwocie 330.032,25 zł stanowiącej równowartość dotacji przyznanej Gminie na podstawie promesy na wykonanie przez Gminę inwestycji pn. „(...) P.”,

ewentualnie,

2. zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kwoty 330.032,25 zł z odsetkami ustawowymi od dnia 6 lutego 2018 r. do dnia zapłaty.

W uzasadnieniu pozwu powodowa Gmina wskazała, że wniosowała o udzielenie dofinansowania z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w W. (zwanego dalej również jako „WFOŚGW” lub „Fundusz”) na realizację projektu „(...) P.”. Zarząd WFOŚGW udzielił Gminie w dniu 13 czerwca 2017 r. promesy dotacji na dofinansowanie zadania

w wysokości 330.032,25 zł. W promesie wskazano warunki, od których Fundusz uzależnia ostateczną decyzję o udzieleniu dofinansowania, to jest przedłożenie umowy z wykonawcą prac i korekty wniosku szczegółowego oraz harmonogramu rzeczowo-finansowego

z uwzględnieniem faktycznego kosztu całkowitego zadania. Gmina przedstawiła wymagane dokumenty w wyznaczonym terminie i przystąpiła do realizacji projektu. Pomimo tego WFOŚGW poinformował Gminę, że Zarząd Funduszu rozpatrzył negatywnie wniosek wskazując, że w związku z brakiem zapewnienia powtarzalności zadania koszty jednorazowego przygotowania miejsc lęgowych dla ptaków są niewspółmierne do zakładanego efektu ekologicznego. Zdaniem powoda, powyższe stanowisko pozwanego jest niezasadne, a skoro Gmina spełniła warunki wskazane w promesie, to Fundusz nie miał prawa odmówić dofinansowania i gminie przysługuje prawo dochodzenia zawarcia umowy

o dofinansowanie. Powód wskazał nadto, że na wypadek nieuwzględnienia przez Sąd roszczenia o zobowiązanie pozwanego do złożenia oświadczenia woli wnosi o zasądzenie od pozwanego odszkodowania na podstawie art. 415 k.c. w kwocie 330.032,25 zł z tytułu szkody, jaką poniósł na skutek bezprawnej decyzji pozwanego o odmowie udzielenia dofinansowania.

Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w W.

w odpowiedzi na pozew wniósł o oddalenie powództwa w całości

W uzasadnieniu pozwany podniósł, że brak jest podstaw faktycznych i prawnych do wydania przez Sąd orzeczenia stwierdzającego obowiązek Funduszu do złożenia żądanego oświadczenia woli, jak i do zapłaty odszkodowania. Zdaniem Funduszu, pomiędzy stronami nie doszło do ukształtowania się stosunku obligacyjnego, wydanie promesy nie tworzyło po jego stronie obowiązku zawarcia umowy o dotację, gdyż promesa nie była decyzją administracyjną a Fundusz nie wykonywała czynności z zakresu administracji publicznej. Treść promesy wyraźnie wskazywała, że ostateczna decyzja w przedmiocie dotacji zostanie podjęta dopiero po uzupełnieniu przez wnioskodawcę dokumentacji. Ponadto promesa została udzielona powodowi wyłącznie na 2017 r. i już wygasła. Odmowa udzielenia dotacji Gminie nie naruszała powszechnie obowiązujących przepisów prawa ani wewnętrznych regulacji dotyczących udzielania przez Fundusz dotacji. Gmina nie wykazała przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej pozwanego z art. 415 k.c., a rozpoczynając wdrażanie projektu bez oczekiwania na ostateczną decyzję w przedmiocie dotacji działała na własne ryzyko.

### **Sąd ustalił następujący stan faktyczny:**

Gmina Miasta M. od stycznia 2015 r. przygotowywała się do realizacji projektu ekologicznego pn. „(...) P.

w miejscowości T. i U.”, na który zamierzała ubiegać się

o dofinansowanie Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

w W.. W projekcie chodziło o odtworzenie miejsc lęgowych siewieczek i rybitw, które w celach lęgowych wykorzystują piaszczyste tereny (plaże) w dolinach dużych rzek. Ptaki te w okresach lęgów od maja do początku lipca korzystają z takich terenów, składają jaja w gniazdach znajdujących się na piasku, jeżeli jest ograniczona obecność ludzi. Ptaki te gniazdowały w przeszłość w dolinie rzeki P., zaś w ostatnich latach ich obecność zmniejszyła się ze względu na sukcesję roślinności na tereny piaszczyste. W 2015 r. Gmina zawarła pierwsze umowy z wykonawcami dotyczące opracowania map do celów projektowych, opracowania projektu i przygotowania wniosku o dofinansowanie. W tym samym roku umowy te zostały wykonane, a Gmina wypłaciła kontrahentom wynagrodzenia w łącznej wysokości 39.989 zł ( umowy z wykonawcami – k. 137-137v., 139-139v., 143-143v., 145-146 i 148, 150-151; faktury i rachunki - k. 49-56, 59-60, zeznania świadków: G. L. – k. 197v.,-198, J. T. – k. 198-198v.).

Gmina Miasta M. zamierzała wystąpić o dofinansowanie na powyższy projekt w związku z ogłoszonym programem „Zadania z zakresu ochrony przyrody” ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w W.

w 2017 r., którego celem była m.in. ochrona gatunkowa roślin, zwierząt, grzybów oraz ich siedlisk. W programie tym określono m. in. warunki dofinansowania, rodzaje przedsięwzięć podlegających dofinansowaniu, koszty kwalifikowane i niekwalifikowane oraz szczegółowe kryteria wyboru przedsięwzięć. Zgodnie z ust. 5.4 pkt. 7 i 8 tego

programu, w przypadku, gdy wnioskodawca nie posiada podpisanej umowy z wykonawcą, Fundusz udziela promesy na dofinansowanie zadania, zaś w uzasadnionych przypadkach, jeżeli pozwala na to charakter zadania, brak umowy z wykonawcą nie stanowi przeszkody do udzielenia dofinansowania. Fundusz zastrzegł ponadto w ust. 8 pkt 8, że może odmówić udzielenia dofinansowania, jeżeli osiągnięcie efektu ekologicznego jest wątpliwe bądź jego cena jest rażąco wysoka (Program – k. 72-78).

Zasady udzielania dofinansowania ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w W. określiła Rada Nadzorcza WFOŚGW w załączniku do uchwały nr 149/15 z dnia 26 listopada 2015 r. W § 5 załącznika przewidziano, że o udzieleniu dofinansowania i jego warunkach decyduje, w drodze uchwały, zarząd Funduszu. Zarząd może odmówić udzielenia dofinansowania, jeżeli osiągnięcie efektu jest wątpliwe bądź jego cena jest rażąco wysoka. Od decyzji o odmowie udzielenia dofinansowania wnioskodawcy przysługuje prawo do złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy. Procedurę tę stosuje się odpowiednio do udzielania promes, przy czym do dofinansowania przyznawanego na podstawie promesy stosuje się zasady udzielania dofinansowania obowiązujące w dniu jej udzielenia, chyba że warunki promesy stanowią inaczej. W § 6 załącznika ustalono, że Fundusz udziela pożyczek i dotacji oraz przekazuje środki na podstawie umów cywilnoprawnych (ust. 1) oraz że zobowiązanie Funduszu do udzielenia dofinansowania powstaje z dniem zawarcia umowy cywilnoprawnej na warunkach określonych w umowie (ust. 2). (uchwała Rady Nadzorczej WFOŚGW z dnia 26.11.2015 r. wraz z załącznikiem – k. 80-88).

Gmina Miasta M. złożyła w dniu 4 kwietnia 2017 r. w siedzibie Oddziału Terenowego Funduszu w R. poprawiony wniosek o udzielenie dofinansowania w formie dotacji w kwocie 330.032,25 zł na realizację w/w projektu. We wniosku wskazano, że rozpoczęcie projektu nastąpi 15 lipca 2017 r., a zakończenie 30 października 2017 r. Osiągnięcie zamierzonego efektu ekologicznego przewidziano do dnia 30 października 2018 r. W celu realizacji projektu Gmina zamierzała skorzystać również z własnych środków finansowych w kwocie 36.670,25 zł. W ramach projektu planowano wykonać na dwóch plażach w dolinie P. m.in następujące prace: usunięcie samosiewów krzewów i drzew, usunięcie wierzchniej warstwy gleby wraz z narastającą darnią, plantowanie terenu, nawiezenie warstwy gruboziarnistego piasku i jego rozplantowanie, oznakowanie obszaru plaż tablicami „Ostoja zwierzyny, zakaz wstępu w okresie od 15 kwietnia do 30 czerwca”, wykonanie zabezpieczenia plaż od strony lądu rozbieralnymi ogrodzeniami z sieci, dodatkowo posmarowanej środkiem odstraszającym drapieżniki. Celem realizacji projektu było odtworzenie siedlisk ptaków – sieweczki obrożnej, sieweczki rzecznej, rybitwy rzecznej i rybitwy białoczelnej w dolinie rzeki P. (pismo Gminy wraz z wnioskiem o dofinansowanie z dnia 04.04.2017 r. – k. 26-36).

Wniosek Gminy Miasta M. został poddany opiniowaniu przez Fundusz według wewnętrznej procedury, to znaczy został skierowany do wydziału merytorycznego – w tym przypadku do Wydziału (...) WFOŚGW – w celu przeanalizowania i udzielenia rekomendacji. W sporządzonym przez Wydział dokumencie przygotowawczym odnotowano, że projekt Gminy został pozytywnie zaopiniowany przez Wydział Zamiejscowy Funduszu w R. oraz (...) Dyrektora Ochrony Środowiska w W.. Wydział poparł wniosek o udzielenie wnioskodawcy promesy udzielenia dotacji, aczkolwiek odnotował również, że projekt przewiduje elementy, które nie stanowią działań o charakterze powtarzalnym dotyczącym prowadzenia działań czynnej ochrony ekosystemów oraz występujących w nich siedlisk i gatunków. Wskazano także, że planowane działania zmierzające do przywrócenia siedlisk sieweczek i rybitw na plażach nie mają bezpośredniego odzwierciedlenia w planie zadań ochronnych, który dotyczy możliwości rewitalizacji wysp w korycie rzeki P. i ograniczenie sukcesji roślinnej na wyspach (wniosek na posiedzenie zarządu w sprawie udzielania promesy dofinansowania z dnia 23.05.2017 r. – k. 188-190, zeznania świadków: A. D. – k. 196v.-197v., M. K. – k. 198v.-199, P. S. – k. 199-199v.).

Po rozpoznaniu powyższego wniosku Zarząd WFOŚGW uchwalił z dnia 13 czerwca 2017 r. przyznał Gminie M. M. promesę na 2017 r. na dofinansowanie w formie dotacji w wysokości do 330.032,15 zł, co stanowi 90% kosztu kwalifikowanego zadania na realizację przedsięwzięcia pn. „(...) P.”, ustalając termin złożenia przez Gminę wniosku szczegółowego po podpisaniu umowy z wykonawcą zadania wraz z kompletem dokumentów do dnia 31 lipca 2017 r. O udzieleniu promesy Gminę Miasta została poinformowana przez Fundusz pismem z dnia 28 czerwca 2017 r. W piśmie tym zaznaczono także, że ostateczna decyzja o udzieleniu dofinansowania zostanie podjęta przez Zarząd WFOŚGW w W. po przedłożeniu umowy z wykonawcą prac wraz z załącznikami potwierdzającymi koszt rzeczywisty realizacji inwestycji, korekty wniosku szczegółowego oraz harmonogramu rzeczowo-finansowego z uwzględnieniem faktycznego kosztu całkowitego zadania. Termin do złożenia powyższych dokumentów przedłużono następnie Gminie do 30 września 2017 r. ( uchwała nr 1254/17 Zarządu WFOŚGW z dnia 13.06.2017 r. – k. 125, pismo z dnia 28.06.2017 r. – k. 38, pismo o przedłużeniu terminu z 04.08.2017 r. – k. 40).

Zazwyczaj dotacja z Funduszu była wypłacana po realizacji zadania. W większości przypadków wnioskodawcy przystępowali do realizacji projektu już po otrzymaniu promesy udzielenia dofinansowania (zeznania świadka A. D. – k. 197-198).

Po otrzymaniu informacji o udzieleniu promesy dofinansowania Gmina Miasta M. przystąpiła do realizacji przedmiotowego projektu. W dniu 9 sierpnia 2017 r. Gmina zawarła umowę z wykonawcą zadania pn. „(...) P.” (Z. N., prowadzącym działalność gospodarczą pod firmą (...)) oraz umowę o pełnienie nadzoru przyrodniczego nad projektem z (...) Towarzystwem (...). Umowę z wykonawcą i pozostałe dokumenty wskazane w promesie wraz z aktualizacją wniosku Gmina przedłożyła Funduszowi w ustalonym przez Fundusz terminie, tj. w dniu 4 września 2017 r. ( umowa z (...) Towarzystwem (...) z dnia 09.08.2017 r. – k. 141-141v., umowa ze Z. N. z dnia 09.08.2017 r. – k. 153-157, przesłuchanie przedstawiciela powoda S. C. – k. 199v.-200).

Po uzupełnieniu dokumentów, wniosek został poddany ponownie analizie przez Wydział (...) WFOŚGW i przekazany do podjęcia decyzji Zarządowi Funduszu. Analiza merytoryczna wniosku zawierała tożsame uwagi do zawartych w dokumencie przygotowawczym poprzedzającym udzielenie promesy, tj. wskazywała uwagę na zawarcie w projekcie elementów, które nie stanowią działań o charakterze powtarzalnym dotyczących prowadzenia działań czynnej ochrony ekosystemów oraz występujących w nich siedlisk i gatunków, a także na brak bezpośredniego odzwierciedlenia w planie zadań ochronnych ustanowionym Zarządzeniem (...) Dyrektora Ochrony Środowiska w W. i (...) Dyrektora Ochrony Środowiska w Ł. z dnia 31 marca 2014 r. dla obszaru Natura 2000 D. P. (...), który określa przygotowanie projektu dotyczącego możliwości rewitalizacji wysp w korycie rzeki P. oraz ograniczenie sukcesji roślinnej na wyspach ( analiza Wydziału (...) WFOŚGW z 30.10.2017 r. – k. 120-124, zeznania świadka P. S. – k. 199-199v.).

Zarząd WFOŚGW na posiedzeniu z dnia 2 listopada 2017 r. podjął uchwałę o negatywnym rozpatrzeniu wniosku Gminy Miasta M. w sprawie dofinansowania zadania pn. „(...) P.”. Motywem odmowy dofinansowania była fakt, zadanie jest realizowane na terenie ogólnodostępnym, który może być wykorzystywany w celach rekreacyjnych poza zakazem wstępu w okresie lęgowym ptaków (kwiecień – czerwiec), w następstwie czego zachodzi obawa, iż cykliczności projektu nie zostanie zachowana, a w związku z brakiem zapewnienia powtarzalności zadania koszty jednorazowego przygotowania miejsc lęgowych dla ptaków są niewspółmierne do zakładanego efektu ekologicznego. Był to pierwszy przypadek, gdy po wydaniu promesy zarząd Funduszu negatywnie rozpatrzył wniosek o dotację, bowiem dotąd po wydaniu promesy wniosek o dotację był rozpatrywany pozytywnie. Po złożeniu przez Gminę prośby o ponowne rozpatrzenie sprawy, zarząd WFOŚGW podtrzymał negatywne stanowisko co do wniosku. Uzasadnienie stanowiska uzupełniono przy tym o wskazanie, że zakładany projekt nie miał bezpośredniego odzwierciedlenia w planach zadań ochronnych ustanowionych przez Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska w W. i w Ł.

zarządzeniem z dnia 31 marca 2014 r. dla obszaru Natura 2000 D. P. (...). Plany te zakładały bowiem rewitalizację wysp i ograniczenie sukcesji roślinnej na wyspach, podczas gdy projekt Gminy Miasta M. dotyczył brzegu rzeki ( uchwała nr (...) Zarządu WFOŚGW

z dnia 02.11.2017 r. – k. 119, pisma WFOŚGW z 15.11.2017 r. – k. 42 i z 09.01.2018 r. – k. 44, zeznania świadków: A. D. – k. 196v.-197v., M. K. – k. 198v.-199, P. S. – k. 199-199v.)

Pomimo odmowy przyznania dotacji z WFOŚGW, Gmina Miasta M. zrealizowała przedmiotowy projekt, finansując go z własnych środków. Wszelkie prace zostały zrealizowane przez generalnego wykonawcę do dnia 11 grudnia 2017 r., kiedy to sporządzono protokół końcowego odbioru robót i przekazania do użytku. W ramach prac generalny wykonawca usunął i wykarczował krzewy i drzewa (samosiejki), usunął wierzchnią warstwę gleby z narastającą darnią, wykonał plantowanie i niwelację terenu, nawiózł

i rozplantował nową warstwę piasku, zabezpieczył teren od strony lądu ogrodzeniem z siatki, przymocowała tablice informacyjne do słupków ogrodzeniowych. Za wykonane prace wykonawca wystawił Gminie fakturę VAT na kwotę 359.499,48 zł. Natomiast (...) Towarzystwo (...) za wykonaną usługę nadzoru przyrodniczego wystawiło Gminie fakturę VAT na kwotę 9.600 zł. Siedliska ptaków zostały odtworzone. Gmina prowadzi monitoring, wynika z niego, że ptaki powróciły na odtworzone plaże, zakładając na nich gniazda ( protokół odbioru robót z 11.12.2017 r. – k. 46-47, faktury VAT

z 28.12.2017 r. – k. 57, 58, kosztorys powykonawczy – k. 62-63, ewidencja pozabilansowa – k. 65, zeznania świadka J. T. – k. 198-198v., przesłuchanie przedstawiciela powoda S. C. – k. 199v.-200).

Pismem z dnia 24 stycznia 2018 r. Gmina Miasta M. wezwała WFOŚGW

w W. do zapłaty w terminie 7 dni kwoty 330.032,25 zł należnej na podstawie promesy na dofinansowanie przedmiotowego zadania, względnie z tytułu naprawienia szkody, jaką Gmina poniosła wskutek niewypłacenia przez WFOŚGW powyższej kwoty dotacji. Wezwanie to zostało doręczone Funduszowi 29 stycznia 2018 r. W odpowiedzi na to wezwanie WFOŚGW w piśmie z dnia 5 lutego 2018 r. oświadczył, że nie uznaje tego roszczenia w jakiegokolwiek części wskazując, że objęte wnioskiem o dofinansowanie działania nie mają bezpośredniego odzwierciedlenia w planie zadań ochronnych ustanowionych zarządzeniem Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska ( wezwanie do zapłaty wraz ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru – k. 67-68, pismo WFOŚGW – k. 70).

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie powołanych wyżej dowodów.

Sąd uznał za wiarygodne i obiektywne dowody z wymienionych dokumentów, jako że nie budziły one wątpliwości co do ich autentyczności i nie były kwestionowane przez żadną ze stron postępowania.

Sąd dał wiarę zeznaniom przesłuchanych w sprawie świadków – A. D., M. K., P. S., G. L., J. T. oraz zeznania przedstawiciela powoda S. C. złożone

w charakterze strony postępowania, ponieważ korespondują one wzajemnie ze sobą i z dowodami z dokumentów, składają się na spójną i logiczną całość tworzącą opisany wyżej stan faktyczny sprawy.

Sąd był oddalił na rozprawie wnioski powoda o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego z zakresu ochrony środowiska, ekologii lub ornitologii na okoliczność merytorycznego uzasadnienia dla projektu objętego promesą, gdyż dowód ten był zbędny dla rozstrzygnięcia sprawy. Spór pomiędzy stronami w niniejszej sprawie miał bowiem charakter prawny, a jego rozstrzygnięcie nie wymagało merytorycznej oceny projektu objętego wnioskiem o dofinansowanie.

### **Sąd zważył, co następuje:**

Powództwo okazało się niezasadne zarówno co do żądania głównego – o stwierdzenie obowiązku pozwanego do złożenia oświadczenia woli, jak i co do żądania ewentualnego – o zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kwoty 330.032,25 zł tytułem odszkodowania.

W myśl art. 64 k.c. prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające obowiązek danej osoby do złożenia oznaczonego oświadczenia woli, zastępuje to oświadczenie. Przepis ten nie stanowi jednak samoistnej podstawy obowiązku złożenia oznaczonego oświadczenia woli; stwarza jedynie możliwość przymusowej realizacji tego obowiązku wynikającego z innych źródeł i określa skutki prawne wynikające ze stwierdzenia jego istnienia. Zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli określonej treści może wynikać z ważnej czynności prawnej lub innego źródła zobowiązania, w tym przepisu ustawy, których zbadanie i ocena jest obowiązkiem sądu rozstrzygającego o tym żądaniu (por. orz. SN z dnia 20.02.2018 r., V CSK 341/17, Lex nr 2500432).

W rozpatrywanej sprawie niniejszej sprawie brak jest podstawy prawnej, która zobowiązywałaby pozwanego do zawarcia z powódką umowy o dofinansowanie. Źródłem takie zobowiązania nie są ani przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1396, ze zm.), ani udzielona przez pozwanego promesa udzielenia dofinansowania.

Formy i tryb udzielania przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska finansowego wsparcia dla projektów związanych z ochroną środowiska zostały określone bardzo ogólnie w art. 411 Prawa ochrony środowiska. Zgodnie z ust. 8 tego przepisu, Narodowy Fundusz oraz wojewódzkie fundusze udzielają dotacji, pożyczek, poręczeń oraz przekazują środki finansowe na podstawie umów cywilnoprawnych. Ustalanie trybu i zasad udzielania i udzielania dotacji należy do kompetencji rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu (art. 400h ust. 4 pkt 5 ustawy), natomiast dokonywanie wyboru przedsięwzięć do finansowania ze środków funduszu stanowi zadanie zarządu wojewódzkiego funduszu (art. 400k ust. 1 pkt 3 ustawy). Przywołane przepisy przyznają władzom Narodowego Funduszu oraz wojewódzkich funduszy szeroką swobodę w wyborze przedsięwzięć, którym ma zostać udzielone dofinansowanie. Ustawa nie przyznaje zainteresowanym podmiotom uprawnienia do domagania się udzielenia dotacji z Narodowego Funduszu lub wojewódzkiego funduszu. Brak jest w przepisach ustawy przesłanek, których spełnienie rodziłoby po stronie podmiotów wnioskujących o dofinansowanie takie uprawnienie i sprzężony z nim obowiązek Narodowego lub wojewódzkiego funduszu do zawarcia umowy w przedmiocie dofinansowania. Przeciwnie, art. 411 ust. 8 ustawy wyraźnie wskazuje na to, że udzielenie dofinansowania następuje dopiero po zawarciu umowy cywilnoprawnej, regulującej prawa i obowiązki stron. Wcześniej, przed zawarciem takiej umowy, podmiot ubiegający się o dotację nie może domagać się skutecznie jej udzielenia (nawet jeżeli jego wniosek przeszedł pozytywnie weryfikację), gdyż nie ma ku temu podstawy prawnej.

Dochodząc roszczeń objętych pozwem nietrafnie powód powołuje się na postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2011 r., sygn. II OSK 937/10 (Lex nr 794150). Z postanowienia tego wynika bowiem, że w sprawach o dofinansowanie ze środków Narodowego lub wojewódzkich funduszy przysługuje droga sądowa przed sądem powszechnym – co na gruncie niniejszej sprawy jest oczywiste i nie było przez pozwanego kwestionowane. Inne zawarte w tym postanowieniu rozważania NSA nie są adekwatne do okoliczności niniejszej sprawy. Sprawa zawisła przed NSA dotyczyła szczególnego rodzaju dofinansowania do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji przedsiębiorcy prowadzącemu stację demontażu, uregulowanego w art. 410a ust. 1 ustawy (obecnie nieobowiązującego). Przepis ten jednoznacznie wprowadzał po stronie Narodowego Funduszu obowiązek zawarcia umowy („Narodowy Fundusz udziela dopłat...”) po spełnieniu przez przedsiębiorcę warunków określonych w tym przepisie. Takiego skonkretyzowanego obowiązku w przypadku przedsięwzięć takich jak zrealizowane przez powodową Gminę żaden przepis ustawy nie przewiduje.

Niewątpliwie, źródłem uprawnienia powoda do żądania zawarcia umowy nie mogą stanowić uchwalone przez Radę Nadzorczą WFOŚGW zasady udzielania dofinansowania. Zasady te mają charakter wyłącznie wewnętrzny i porządkowy, obowiązujący organy i pracowników Funduszu, nie są natomiast przepisami prawa powszechnie obowiązującego, które przyznawałyby innym podmiotom jakiegokolwiek uprawnienia. Gmina nie może więc powoływać się na nie jako źródło obowiązku pozwanego do zawarcia umowy

o dofinansowanie.

Udzielenie przez zarząd Funduszu promesy na udzielenie dofinansowania także nie mogło tworzyć po stronie pozwanego obowiązku zawarcia umowy z powodem.

W szczególności zwrócić trzeba uwagę, że instytucja promesy na udzielenie dofinansowania nie została uregulowana w ustawie Prawo ochrony środowiska. Brak też ogólnych przepisów w Kodeksie cywilnym odnoszących się wprost do promesy. Z pewnością nie można stosować do promesy udzielenia dofinansowania ze środków Funduszu szeroko przepisów ze sfery prawa administracyjnego dotyczących instytucji promesy na udzielenie koncesji czy zezwolenia. Promesa w prawie administracyjnym dotyczy bowiem zupełnie innego rodzaju działalności państwa (sfery imperium, regulowanej przepisami prawa publicznego i objętej procedurą administracyjną) niż udzielanie dotacji na podstawie umów cywilnoprawnych (sfery dominium, objętej regulacjami prawa prywatnego, w której przysługuje droga sądowa dochodzenia roszczeń przez sądami powszechnymi).

W ocenie Sądu, sytuację prawną wnioskodawcy i funduszu w okresie pomiędzy złożeniem wniosku a zawarciem umowy o dofinansowanie należy zakwalifikować jako fazę negocjacji poprzedzających zawarcie umowy. Zgodnie bowiem z art. 72 § 1 k.c., jeżeli strony prowadzą negocjacje w celu zawarcia oznaczonej umowy, umowa zostaje zawarta, gdy strony dojdą do porozumienia co do wszystkich jej postanowień, które były przedmiotem negocjacji. Nie jest przeszkodą do zakwalifikowania powyższej sytuacji prawnej jako etapu prowadzenia negocjacji fakt, że mają one charakter sformalizowany i raczej jednostronny (wnioskodawca wskazuje proponowaną formę i kwotę dofinansowania, a fundusz stawia wymogi, które wnioskodawca powinien spełnić i określa szczegółowe postanowienia umowy

o dofinansowanie, w tym dotyczące zasad wypłaty dotacji i kontroli jej wykorzystania).

W tym kontekście promesę wydaną przez zarząd Funduszu w rozpatrywanej sprawie należy uznać za oświadczenie Funduszu o woli kontynuowania negocjacji w razie spełnienia określonych w promesie warunków. Złożenie takiego oświadczenia nie może być traktowane jako równoznaczne z zobowiązaniem się Funduszu do zawarcia umowy – treść pisma z dnia 28 czerwca 2017 r. (informującego o udzieleniu promesy) wyraźnie wskazuje, że ostateczna decyzja zostanie podjęta dopiero po przedłożeniu wskazanych w piśmie dokumentów

i dokonaniu korekt. Również i uchwalone przez Radę Nadzorczą Funduszu zasady udzielania dofinansowania i promesa na dofinansowanie nie wskazują, by wiążąca – choć warunkowa – decyzja o wydaniu dofinansowania zapadała już na etapie udzielenia promesy. W myśl ostatniego ustępu § 5 zasad udzielania dofinansowania, promesa stawia wnioskodawcę

w o tyle korzystnej sytuacji, że w razie zmiany zasad obowiązują go przepisy obowiązujące

w dniu jej udzielenia (chyba że warunki promesy stanowią inaczej). Udzielenie promesy nie pozbawia jednak Funduszu prawa do ponownej oceny kompletnego wniosku i podjęcia negatywnej decyzji w przedmiocie dofinansowania.

W świetle powyższego nie można stwierdzić, by pozwany był zobowiązany do zawarcia z powodową Gminą umowy o dofinansowanie i udzielenia jej wnioskowanej dotacji, nawet jeśli spełniał merytoryczne wymagania stawiane przez WFOŚGW. Źródłem takiego obowiązku nie jest ani przepis prawa, ani czynność prawna. Nie zmienia tego nawet fakt, że w praktyce działania Funduszu udzielenie promesy zwykle poprzedzało zawarcie umowy i w razie spełnienia warunków określonych w promesie wnioskodawcy otrzymywali dofinansowanie. Taka istniejąca praktyka sama z siebie nie mogła tworzyć po stronie pozwanego wiążącego prawnie obowiązku do zawarcia umowy. Powództwo główne

–

o stwierdzenie obowiązku złożenie oświadczenia woli w przedmiocie zawarcia umowy

o dofinansowanie podlegało zatem oddaleniu.

Niezasadne okazało się również powództwo ewentualne – o odszkodowanie

w wysokości wnioskowanej przez Gminę dotacji. Powódka opierała swoje żądanie na podstawie art. 415 k.c., zgodnie z którym, kto z winy swej wyrządził drugiemu szkodę, obowiązany jest do jej naprawienia. Szkoda w rozumieniu tego przepisu obejmować może straty, które poszkodowany poniósł, oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono (art. 361 § 2 k.c.). Powstanie szkody musi przy tym wynikać z bezprawnego działania

osoby zobowiązanej do jej naprawienia. Bezprawność w rozumieniu art. 415 k.c. obejmuje swoim zakresem naruszenie przepisów prawa pozytywnego oraz zasad współżycia społecznego, a bezprawność zaniechania występuje wówczas, gdy istniał nakaz działania (współdziałania), zakaz zaniechania, czy też zakaz sprowadzenia skutku, jaki przez zaniechanie może być sprowadzony (por. orz. SN z 19.02.2003 r., V CKN 1681/00, Lex nr 121742).

W niniejszej sprawie nie można pozwanemu zarzucić działania wyczerpującego znamiona bezprawności. Jak już wyżej wykazano, pozwany nie miał obowiązku zawarcia

z powodową Gminą umowy o dofinansowanie i to nawet pomimo udzielenia promesy. Negatywne rozpoznanie wniosku Gminy mieściło się w ramach obowiązującego porządku prawnego i nie naruszało przepisów prawa. Nie można również stwierdzić, by decyzja

o odmowie udzielenia dofinansowania naruszała zasady współżycia społecznego – pozwany działał bowiem w ramach swoich kompetencji i na podstawie jego korespondencji

z powodową Gminą nie można stwierdzić, by próbował on ją wprowadzić w błąd co do swojej ostatecznej decyzji o dofinansowaniu lub co do niewiążącego charakteru wydanej promesy. Nie sposób zatem postawić mu zarzutu, że samą decyzją o odmowie udzielenia dofinansowania naruszył zasady współżycia społecznego (zasady zaufania) panujące w relacjach pomiędzy instytucjami wykonującymi zadania publiczne.

W związku z tym, że działanie pozwanego polegające na odmowie zawarcia umowy

o dofinansowanie nie było bezprawne, pozwany nie jest zobowiązany do naprawienia powodowi szkody odpowiadającej niewypłaconej sumie dofinansowania. Podstawa faktyczna i prawna powództwa wyraźnie wiązała żądanie odszkodowawcze z odpowiedzialnością na podstawie art. 415 k.c. za czyn niedozwolony polegający na odmowie udzielenia dotacji. Doznana szkodę Gmina określiła na kwotę równą wnioskowanej i niewypłaconej dotacji. Podanie wskazanej wyżej podstawy faktycznej i prawnej żądania zobowiązywało sąd do prowadzenia postępowania w określonym kierunku i nie pozwalało na analizę sytuacji prawnej pod innym kątem. Ze względu na brak wykazania przez powoda przesłanek odpowiedzialności deliktowej po stronie pozwanego, żądanie ewentualne o zapłatę również podlegało oddaleniu.

Jak wcześniej wskazano, sytuację prawną stron na etapie pomiędzy złożeniem wniosku o dofinansowanie a zawarciem umowy o dofinansowanie należy zakwalifikować jako etap negocjacji. Zgodnie z art. 72 § 2 k.c. strony są zobowiązane do rozpoczęcia

i prowadzenia negocjacji z zachowaniem dobrych obyczajów, a naruszenie tego obowiązku przez jedną ze stron pozwala drugiej stronie na żądanie naprawienia szkody poniesionej przez to, że liczyła na zawarcie umowy. Odszkodowanie należne na podstawie art. 72 § 2 k.c. nie obejmuje wyrównania pełnej szkody, a jedynie stanowi odszkodowanie w granicach ujemnego interesu umowy. W przypadku odpowiedzialności z art. 72 § 2 k.c. odszkodowanie nie może być wyprowadzane z umowy, która nie doszła do skutku. Obejmować natomiast winno wszelkie nakłady poczynione w związku z rokowaniami, choćby nie wiązały się bezpośrednio z samą umową i spodziewaną – a wynikającą z niej – korzyścią. Tym samym odszkodowanie z tytułu ujemnego (negatywnego) interesu umownego powinno uwzględniać, co by strona miała, gdyby nie wdawała się w zawieranie umowy, a nie co by miała, gdyby umowa została zrealizowana (por. orz. Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 31.10.2012 r., I ACa 446/12, Lex nr 1237853).

W niniejszej sprawie można byłoby rozważać, czy zachowanie pozwanego polegające na zmianie oceny merytorycznej projektu po wydaniu promesy i oparcie swojej odmowy na okolicznościach, które znane mu były już na etapie udzielania promesy, nie naruszało dobrych obyczajów. Wydanie promesy mogło bowiem wzbudzić u powoda uzasadnione przekonanie, że ocena merytoryczna projektu jest już przesądzona, a ewentualna odmowa udzielenia dofinansowania będzie wynikać z przyczyn nieznanych w momencie wydawania promesy, np. wynikających z przedłożonych przez powoda dodatkowych dokumentów. Powodowa Gmina nie objęła jednak pozwem żądania zasądzenia odszkodowania w ramach ujemnego interesu umownego, a ujawnione w toku postępowania fakty nie pozwoliły na ustalenie, czy tak określoną szkodę poniosła. Tym samym rozstrzygnięcie w tym przedmiocie było niedopuszczalne, gdyż wykraczałoby ponad żądanie pozwu i naruszało art. 321 §1 k.p.c.



Mając to wszystko na uwadze Sąd w pkt. I sentencji wyroku oddalił powództwo główne i powództwo ewentualne na podstawie powołanych przepisów.

Orzekając o kosztach postępowania w pkt. II sentencji wyroku Sąd kierował się zasadą odpowiedzialności za wynik sprawy, wyrażoną w art. 98 § 1 k.p.c. Powodowa Gmina, jako strona przegrywająca sprawę, obowiązana jest zwrócić pozwanemu koszty niezbędne do celowej obrony w kwocie łącznej 10.817 zł, na którą składają się uiszczona opłata skarbową od pełnomocnictwa procesowego w wysokości 17 zł i wynagrodzenie pełnomocnika procesowego pozwanego w wysokości 10.800 zł ustalone na podstawie § 2 pkt 7 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 265).